

De grensoverschrijdende effecten van het voorgestelde Duitse 'basispensioen' (Grundrente)

Citation for published version (APA):

Mertens, P., & Didden, B. (2020). *De grensoverschrijdende effecten van het voorgestelde Duitse 'basispensioen' (Grundrente)*. Institute for Transnational and Euregional cross border cooperation and mobility. <https://itemcrossborderportal.maastrichtuniversity.nl/link/id/SAD4AGIyuAV63PMc>

Document status and date:

Published: 20/11/2020

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.

Download date: 05 May. 2023

Grenseffectenrapportage 2020

Dossier 5: De grensoverschrijdende effecten van het voorgestelde Duitse “basispensioen” (*Grundrente*)



Universiteit Maastricht

Grenseffectenrapportage 2020

Dossier 5: De grensoverschrijdende effecten van het voorgestelde Duitse “basispensioen” (Grundrente)

Dr. Bastiaan Didden
Pim Mertens

Het *Institute for Transnational and Euregional cross border cooperation and Mobility / ITEM* is de spil van wetenschappelijk onderzoek, advisering, kennisuitwisseling en trainingsactiviteiten omtrent grensoverschrijdende samenwerking en mobiliteit.

ITEM is een initiatief van Universiteit Maastricht (UM), het Nederlands Expertise en Innovatiecentrum Maatschappelijke Effecten Demografische krimp (NEIMED), Zuyd Hogeschool, de Gemeente Maastricht, de Euregio Maas-Rijn (EMR) en de Provincie Limburg (NL).

Inhoud

| | |
|---|-----------|
| Afkortingen | 2 |
| 1. Inleiding | 3 |
| 2. Doelstelling van het onderzoek/thema's, definities, benchmarks, indicatoren..... | 4 |
| 2.1. Ex-ante beoordeling | 4 |
| 2.2. Afbakening van te onderzoeken grensgebied en thema's | 5 |
| 3. De nieuwe Duitse <i>Grundrente</i> – voorwaarden en kenmerken..... | 7 |
| 3.1. Algemeen..... | 7 |
| 3.2. Voorwaarden en uitwerking | 7 |
| 4. De <i>Grundrente</i> mogelijk als bijdrage aan de sociaal-economische ontwikkeling van een grensregio?..... | 10 |
| 4.1. De <i>Grundrente</i> – een instrument ter bestrijding van <i>Altersarmut</i>?..... | 10 |
| 4.2. De <i>Grundrente</i> als pensioenvoorziening? | 11 |
| 5. De <i>Grundrente</i> als instrument van Europese integratie? | 13 |
| 5.1. Toepasselijkheid en exporteerbaarheid | 13 |
| 5.2. Fiscaliteit: uitkeringsfase | 14 |
| 5.3. Aanspraak op <i>Grundrente</i> door (voormalige) grensarbeiders? | 14 |
| 6. De <i>Grundrente</i> als bijdrage aan Euregionale cohesie? | 16 |
| 7. Conclusie en aanbevelingen | 18 |

Afkortingen

| | |
|-----------|---|
| CBS | Centraal Bureau voor de Statistiek |
| DRV | Deutsche Rentenversicherung |
| OESO/OECD | Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling |
| SGB VI | Sechstes Buch Sozialgesetzbuch |
| SGB XII | Zwölftes Buch Sozialgesetzbuch |
| VWEU | Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie |

1. Inleiding

De adequaatheid van oudedagsvoorzieningen is een onderwerp waar op Europees niveau veel oog voor is. Onder meer in het Witboek¹, het *2018 Pension Adequacy Report*² en de in november 2017 uitgevaardigde ‘Europese Pijler van Sociale Rechten’ wordt ingegaan op het belang van een adequaat pensioen.³

Op nationaal niveau is ook volop aandacht voor een ‘adequate pensioenvoorziening’, zo ook in Duitsland, alwaar recentelijk zowel ten aanzien van de eerste pensioenpijler (wettelijk pensioen; *Rentenversicherung*) alsook ten aanzien van de tweede pensioenpijler (aanvullend pensioen; *Betriebliche Altersversorgung*) maatregelen zijn genomen ten behoeve van de bevordering en versterking van de oudedagsvoorziening.⁴ Het Duitse wettelijke pensioenstelsel wordt gekenmerkt door een Bismarckiaanse verzekeringsachtige opzet.⁵ Daarmee is de wettelijke pensioenuitkering (*Rentenversicherung*, meer specifiek de *Rente wegen Alters*⁶) sterk afhankelijk van het arbeidsverleden en het verdiende inkomen.⁷ Personen met lagere lonen, een atypische, geringe of geen arbeidsverleden door bijvoorbeeld zorgtaken worden geconfronteerd met lage wettelijke pensioenuitkeringen. Door de hiervoor al genoemde verzekeringsachtige opzet van de *Rentenversicherung* kunnen met name vrouwen⁸ en (voormalige) Oost-Duitsers⁹ ondanks een lang arbeidsverleden worden geconfronteerd met lage wettelijke pensioenuitkeringen en zelfs

¹ Europese Commissie, *Witboek; Een agenda voor adequate, veilige en duurzame pensioenen*, COM(2012) 55 final.

² Europese Commissie, *The 2018 Pension Adequacy Report: current and future income adequacy in old age in the EU*, volume II, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018.

³ Zie bijvoorbeeld beginsel 15 van de Europese Pijler van Sociale Rechten welke te raadplegen is via: https://ec.europa.eu/commission/publications/european-pillar-social-rights-booklet_nl.

⁴ Ten aanzien van het bevorderen van de pensioenopbouw via werkgevers (de zogenoemde ‘tweede pijler’-pensioenen) kan onder meer worden gewezen op de in 2018 in werking getreden *Betriebsrentenstärkungsgesetz* (*Betriebsrentenstärkungsgesetz / Gesetz zur Stärkung der betrieblichen Altersversorgung und zur Änderung anderer Gesetze* (BRSG) vom 17.08.2017, *BGBl. I S. 3214*). In dit kader ook wel goed om te vermelden, is dat in de toelichting bij voornoemde wet wordt opgemerkt dat in 2015, (slechts) 60% van de Duitse werknemers deelnemen aan een aanvullende pensioenregeling (zie: *Gesetz zur Stärkung der betrieblichen Altersversorgung und zur Änderung anderer Gesetze, BR-Drs. 780/16* (Gesetzentwurf), p. 25)). Hetgeen dus ook als een van de verklaringen kan worden gezien voor het verder bevorderen van aanvullende pensioenopbouw.

⁵ Zie in dit kader: B.M.M. Didden, *Grensoverschrijdende kwalificatieproblematiek: tussen sociale zekerheid en aanvullend pensioen*, Maastricht: ProefschriftMaken, 2019, p. 273.

⁶ De *Rentenversicherung* dekt naast ouderdom ook nog overlijden (*Rente wegen Todes*) en arbeidsongeschiktheid (*Rente wegen Erwerbsfähigkeit*).

⁷ Vanuit Nederlands oogpunt wordt de *Rentenversicherung* ook wel aangeduid als ‘werknemersverzekering’, zie in dit kader A.T.J.M. Jacobs, *Pensioenrecht. De sociaalrechtelijke en sociaalpolitieke aspecten*, Deventer: Wolters Kluwer 2017, p. 230.

⁸ In dit kader zij ook gewezen op de zogenoemde ‘gender pension gap’. Duitsland scoort relatief hoog in vergelijking met de andere EU-lidstaten wat betreft het relatieve verschil tussen het pensioeninkomen van vrouwen en mannen, zie Europese Commissie, *Closing the gender gap?*, te raadplegen via: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20200207-1>.

⁹ Op een Q&A-pagina van de Duitse regering wordt aangegeven dat zowel vrouwen als Oost-Duitsers in het bijzonder diegenen zullen zijn die aanspraak kunnen maken op de Grundrente, zie: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/kabinett-grundrente-1722964>.

Altersarmut.¹⁰ Wat betreft de versterking van de eerste pensioenpijler is als uitvloeisel van het in 2018 gesloten regeerakkoord in juli 2020 – na enige politieke discussie – het wetsvoorstel door het Duitse parlement aangenomen dat de invoering van een ‘*Grundrente*’ mogelijk maakt.¹¹ Met de inwerkingtreding van de *Grundrente* vanaf 1 januari 2021 moet volgens de Duitse regering – nog beter dan momenteel het geval is – gekomen worden tot een “*stärkere Anerkennung der Lebensleistung*”.¹² De navolgende quote is in dit kader veelzeggend: “*Personen, die jahrzehntelang verpflichtend Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung gezahlt haben, dürfen im Alter eine der Lebensleistung entsprechende Rente erwarten.*”¹³

Volgens de Duitse regering kunnen ongeveer 1,3 miljoen personen aanspraak maken op de *Grundrente* als aanvulling op hun wettelijke pensioenuitkering.¹⁴ Een eerste vraag die in het kader van de ITEM Grenseffectenrapportage kan worden gesteld, is of in dit aantal ook (voormalige) grensarbeiders afkomstig uit Nederland of België zijn begrepen. In onderhavig dossier wordt een eerste inschatting gemaakt van de betekenis van de *Grundrente* voor een (voormalige) grensarbeider woonachtig in Nederland of België. Ter beoordeling (ex ante) van de grenseffecten wordt in dit dossier ingegaan op een drietal thema’s die in hoofdstuk 2 nader worden beschreven: Europese integratie, Duurzame/socio-economische ontwikkeling en Euregionale cohesie.

2. Doelstelling van het onderzoek/thema’s, definities, benchmarks, indicatoren

2.1. Ex-ante beoordeling

De *Grundrente* zal op 1 januari 2021 in werking treden, de insteek van dit dossier is dan ook het uitvoeren van een *ex ante* beoordeling. De focus van dit dossier ligt op de *Grundrente* en niet op het aanvullende pakket aan maatregelen dat met de wet worden geïntroduceerd.¹⁵ Meer in het bijzonder wordt in het dossier onderzocht wat de criteria voor de *Grundrente* zijn en wordt beoordeeld hoe deze uitwerken voor voormalige, huidige en/of potentiële grensarbeiders, onder meer door aandacht te

¹⁰ Zie: *Koalitionsbeschluss 10. November 2019*, te raadplegen via <http://www.portal-sozialpolitik.de/uploads/sopo/pdf/2019/2019-11-10_Grundrente_Koa_Beschluss.pdf>.

¹¹ Het in 2018 gesloten *Koalitionsvertrag* is te raadplegen via: <<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/656734/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf>>. Onder meer op pagina 14 van het regeerakkoord wordt ingegaan op de *Grundrente*.

¹² Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Grundrente für langjährige Versicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung mit unterdurchschnittlichem Einkommen und für weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Alterseinkommen (Grundrentengesetz), *BT-Drs. 19/18473* (Gesetzentwurf), p. 1.

¹³ Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Grundrente für langjährige Versicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung mit unterdurchschnittlichem Einkommen und für weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Alterseinkommen (Grundrentengesetz), *BT-Drs. 19/18473* (Gesetzentwurf), p. 1.

¹⁴ Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Grundrente für langjährige Versicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung mit unterdurchschnittlichem Einkommen und für weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Alterseinkommen (Grundrentengesetz), *BT-Drs. 19/18473* (Gesetzentwurf), p. 2.

¹⁵ Met dit aanvullende pakket aan maatregelen wordt gedoeld op de invoering van enkele additionele tegemoetkomingen (de zogenoemde ‘*Einführung von Freibeträgen*’, onder andere ten aanzien van *der Hilfe zum Lebensunterhalt und in der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung*).

besteden aan de grensoverschrijdende toegankelijkheid en exporteerbaarheid van de *Grundrente*. Daarbij worden praktische inzichten verschaft in de werking van de *Grundrente*. Voorts zal in het voorliggende dossier ook een eerste, voorzichtige inschatting worden gemaakt van de toegevoegde waarde van de *Grundrente* als pensioenvoorziening voor de (voormalige) grensarbeider en voor de grensregio aan de hand van de thema's 'Duurzame/socio-economische ontwikkeling' en 'Euregionale cohesie'.

2.2. Afbakening van te onderzoeken grensgebied en thema's

Dit dossier kent een ruime afbakening van het begrip 'grensgebied'. Het gaat in dit dossier immers om het aantal mensen dat over de grens in Duitsland werkt of wilt gaan werken. Daarbij kijkt dit dossier niet alleen naar een grensregio als een Euregio, maar naar alle (potentiële) grensarbeiders die vanuit Nederland en België in Duitsland werken dan wel hebben gewerkt.

De verdere afbakening van dit dossier is in de beoordeling zelf gelegen. De beoordeling in dit dossier zal zich met name concentreren rondom het thema 'Europese integratie'. Voor de beoordeling van dit thema dient gekeken te worden naar het grensoverschrijdende functioneren, waaronder de toegangscriteria van de *Grundrente*, de exporteerbaarheid en de (fiscale) verdragstoepassing. Door middel van een dergelijke analyse wordt duidelijk of de Europese regels rondom non-discriminatie, vrijheden en burgerschap worden nageleefd dan wel versterkt.

Een *ex ante* beoordeling van de thema's 'Duurzame/socio-economische ontwikkeling' en 'Euregionale cohesie' is uiterst lastig te maken, aangezien zoals later zal blijken hiervoor gedetailleerde gegevens noodzakelijk zijn en deze bij het uitwerken van dit dossier (zomer 2020) slechts in beperkte mate aanwezig zijn. In dit dossier is daarom expliciet gekozen om voor deze twee thema's slechts een eerste 'vingerproef'/inschatting te maken. Voor de duurzame en socio-economische ontwikkeling in een grensregio dient gekeken te worden naar de bijdrage van de *Grundrente* aan de koopkrachtontwikkeling, economische groei en de adequaatheid van het pensioeninkomen¹⁶ in een grensregio. Daaraan zijn kwantitatieve indicatoren te koppelen om dit thema te beoordelen. Zoals hierna zal blijken, is de hoogte van de *Grundrente* van veel factoren afhankelijk. In combinatie met het feit dat statistische gegevens beperkt voorhanden zijn¹⁷, is deze beoordeling moeilijk en is het op dit moment te voorbarig om deze zeer concreet te maken. Zodoende is ervoor gekozen om het thema van 'duurzame ontwikkeling' *ex post* te monitoren en de resultaten daarvan te publiceren op de *ITEM Cross-border Portal*.¹⁸

Voor het thema 'Euregionale cohesie' dient nagegaan te worden in hoeverre sprake is van goede coördinatie tussen de nationale wettelijke pensioenstelsels en in hoeverre dit van invloed is op de aantrekkelijkheid van grensarbeid en de mate waarop grensarbeid invloed heeft op de hoogte van het wettelijk pensioen. Zo worden immers de regionale verschillen kleiner. Voor een dergelijke beoordeling zijn meer gegevens nodig, die na de introductie van de *Grundrente* kunnen worden

¹⁶ Uit te drukken als vervangingsratio: de procentuele verhouding van het inkomen na pensionering vergeleken met het inkomen gedurende de loopbaan.

¹⁷ Zie in dit kader echter wel de databank 'Grensdata' van het CBS via: <<https://opendata.grensdata.eu/#/InterReg/nl/>>.

¹⁸ *ITEM Cross-border Portal*: <<https://itemcrossborderportal.maastrichtuniversity.nl/>>.

verzameld. Ook hiervoor zal in dit dossier een eerste inschatting gemaakt worden, maar zal dit via monitoring op de *ITEM Cross-border Portal* bijgehouden worden.

Afsluitend zij opgemerkt dat voorliggend dossier is uitgewerkt naar de stand van zaken, zomer 2020.

Tabel 1: Onderzoekthema's, principes, benchmarks, methode en indicator ter beoordeling van de grenseffecten van *Grundrente*

| Thema | Principes | Benchmarks | Indicator |
|---|--|---|---|
| Europese integratie | Waarborging grensoverschrijdend pensioen & Non-discriminatie (EC Witboek, Verordening 883/2004, artikel 18 VWEU) | <ul style="list-style-type: none"> Grensoverschrijdende betaling Hetzelfde recht voor buitenlandse inwoners | <ul style="list-style-type: none"> Hoeveel grensarbeiders kunnen theoretisch gebruik maken van de <i>Grundrente</i>? Kan de 'uitkering' de grens over? Hoe zit het met de (fiscale) verdragstoepassing? Zijn er administratieve lasten voor grensarbeiders? |
| Duurzame ontwikkeling/socio-economische ontwikkeling | Recht op een adequaat pensioen (EC Witboek, Advies van de Raad, Europese Pijler van Sociale Rechten) | <ul style="list-style-type: none"> Adequate vervangingsratio Uitkering boven armoedegrens Koopkracht in de grensregio Economische groei | <ul style="list-style-type: none"> Wat is het bedrag aan <i>Grundrente</i>? Te verwachten bijdrage aan vervangingsratio? Stijging koopkracht in de grensregio? |
| Euregionale cohesie | Coördinatie economisch beleid (artikel 175 VWEU) | <ul style="list-style-type: none"> Goede coördinatie nationaal pensioen Aantrekkelijkheid grensoverschrijdend werken | <ul style="list-style-type: none"> Invloed grensarbeid op hoogte wettelijk pensioen? Afstemming wettelijk pensioen? Aantrekkelijkheid grensarbeid? |

Plan van aanpak

De opzet van deze rapportage is als volgt: in paragraaf 3 wordt de *Grundrente* beschreven. Vervolgens wordt in paragraaf 4 een eerste voorzichtige inschatting gemaakt ten aanzien van de mogelijke betekenis van de *Grundrente* voor de sociaal-economische ontwikkeling van de grensregio. In paragraaf 5 komt het thema 'Europese integratie' aan bod, alwaar onder meer wordt ingegaan op de exporteerbaarheid van de *Grundrente*. Een eerste uitwerking van het thema 'Euregionale cohesie' is opgenomen in paragraaf 6. Afgesloten wordt met een conclusie en vooruitblik in paragraaf 7.

3. De nieuwe Duitse *Grundrente* – voorwaarden en kenmerken

3.1. Algemeen

In de inleiding werd al gerefereerd aan een constatering die is opgenomen in de toelichting op het wetsvoorstel dat de *Grundrente* regelt: “*Personen, die jahrzehntelang verpflichtend Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung gezahlt haben, dürfen im Alter eine der Lebensleistung entsprechende Rente erwarten.*”¹⁹ Daarbij werd aangegeven dat de hoogte van de *Rentenversicherung* afhankelijk is van het loon van de betreffende werknemer en de verzekerde periode. Door middel van de zogenoemde (*persönliche*) *Entgeltpunkte* (pensioenpunten) komt dit tot uiting in de wijze waarop het wettelijk pensioen wordt berekend via de zogenoemde *Rentenformel* welke is opgenomen in § 64 *Sechstes Buch Sozialgesetzbuch* (SGB VI). In het geval sprake is van een laag arbeidsinkomen in combinatie met een lange verzekerde periode is van een adequate (wettelijke) pensioenuitkering vaak geen sprake. Ook de *Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung*, dat de sociale bijstandsuitkering voor gepensioneerden vormt, kan dit niet verhelpen.²⁰

De *Grundrente* vormt een aanvullende toeslag op de *Rentenversicherung*. De *Grundrente* wordt automatisch toegepast als een gepensioneerde er recht op heeft, aanvragen is dus niet nodig en mogelijk. Hiertoe wordt gebruik gemaakt van de gegevens bij de Duitse belastingautoriteiten over het belastbaar inkomen. De *Grundrente* wordt zowel aan aankomende als huidige ontvangers van de wettelijke pensioenuitkering toegekend. Daarbij geldt de pensioenleeftijd zoals deze in het SGB VI voor de *Rentenversicherung* is opgenomen.²¹

Voor de financiering van de *Grundrente* wordt de Duitse staatskas aangesproken, derhalve zal de *Grundrente* uit belastingopbrengsten worden gefinancierd. Voor 2021 worden de kosten geraamd op € 1,3 miljard.²²

3.2. Voorwaarden en uitwerking

De *Grundrente* en diens voorwaarden wordt door middel van het *Grundrentengesetz* in het SGB VI geïmplementeerd. Zoals hiervoor al aangestipt, komt hiermee het gegeven dat de *Grundrente* geen aparte uitkering, maar een toeslag is op de *Rentenversicherung* sterk naar voren: in voornoemde SGB VI wordt immers de *Rentenversicherung* gereguleerd. Sterker nog, de *Grundrente* wordt toegevoegd aan de lijst van toeslagen op de *Entgeltpunkte*.²³ Aan SGB VI wordt hiervoor § 76g toegevoegd. Het eerste lid van dit wetsartikel regelt de toegang tot de *Grundrente*:

¹⁹ Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Grundrente für langjährige Versicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung mit unterdurchschnittlichem Einkommen und für weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Alterseinkommen (Grundrentengesetz), BT-Drs. 19/18473 (Gesetzentwurf), p. 1.

²⁰ Lees meer over de *Grundsicherung* op de website van Deutsche Rentenversicherung (DRV): <https://www.deutsche-rentenversicherung.de/DRV/DE/Rente/In-der-Rente/Grundsicherung/grundsicherung_node.html>.

²¹ Zie in dit kader onder meer de *ITEM Cross-border Portal*, ‘Pension system of Germany, first pillar’, te raadplegen via: <<https://itemcrossborderportal.maastrichtuniversity.nl/link/id/iKTITySM9E6EVEif>>.

²² Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Grundrente für langjährige Versicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung mit unterdurchschnittlichem Einkommen und für weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Alterseinkommen (Grundrentengesetz), BT-Drs. 19/18473 (Gesetzentwurf), p. 4.

²³ § 76 t/m 76f SGB VI.

1. ten minste 33 jaar aan *Grundrentenzeiten* zijn voldaan;
2. de gemiddelde waarde van de jaarlijkse *Entgeltpunkte* is lager dan de later genoemde maximumwaarden.

Ten aanzien van de eerste voorwaarde wordt in lid 2 van § 76g gedefinieerd wat *Grundrentenzeiten* zijn. Hierbij wordt grotendeels bij de *Rentenversicherung* aangesloten. De *Grundrentenzeiten* behelzen de jaren van verplichte bijdragen uit arbeid, verplichte premietijden voor opvoeding en verzorging van kinderen, periodes van ziekte of revalidatie en perioden van militaire dienst en detentie. Perioden van werkloosheid of vrijwillige bijdragen en ook studiejaren tellen niet mee.

In lid 3 van § 76g is de *Grundrentenzeit* opgenomen (*Grundrentenbewertungszeiten*). Een *Grundrentenzeit* met een *Entgeltpunkt* van 0,025 of lager per maand wordt niet meegenomen voor de *Grundrente*. Op jaarbasis moeten de *Entgeltpunkte* dus minimaal 0,3 zijn om te kwalificeren als *Grundrentenzeit*.²⁴ Derhalve bestaat er een ondergrens, waarbij werkzaamheden ten minste moeten resulteren in verdiensten van 30% van het gemiddelde bruto-inkomen. Als gevolg van deze ondergrens, wordt bijvoorbeeld een *mini-job* niet in aanmerking genomen.²⁵ Ook diverse (andere) deeltijdbanen kunnen hierdoor niet mee worden genomen, merkt de *Deutsche Rentenversicherung* (DRV) op.²⁶

Vervolgens wordt de tweede voorwaarde in lid 4 van § 76g verder toegelicht. Niet verrassend wordt de toeslag bepaald op basis van de gemiddelde waarde van de jaarlijkse *Entgeltpunkte* enerzijds en de kwalificerende *Grundrentenzeiten* anderzijds. Hiervoor wordt het aantal *Grundrentenzeiten* gemaximeerd tot 35 jaren en bestaat er een minimum van 33 jaren. Het vierde lid onderscheidt hier drie geldende maxima voor de toeslag van de *Grundrente*:

1. in het geval van 33 kwalificerende *Grundrentenzeiten*: de toeslag is maximaal 0,0334 *Entgeltpunkte* per maand of 0,4 per jaar.
2. in het geval van 35 kwalificerende *Grundrentenzeiten* of meer: de toeslag is maximaal 0,0667 *Entgeltpunkte* per maand of 0,8 per jaar.
3. in het geval van 33 tot 35 kwalificerende *Grundrentenzeiten*: de maximale toeslag voor 33 *Grundrentenzeiten* wordt voor elke extra kwalificerende maand verhoogd met 0,001389.

Voor de berekening van de toeslag onder de *Grundrente* moet derhalve eerst gekeken worden naar het aantal kwalificerende *Grundrentenzeiten* in jaren, aangezien dat de toegang en het maximum bepaalt. Vervolgens moet gekeken worden naar de persoonlijke *Entgeltpunkt*, ofwel het gemiddelde over alle jaren.²⁷ Voor de berekening wordt vervolgens deze gemiddelde *Entgeltpunkte* verdubbeld, maar tot niet meer dan het geldende maximum voor dat aantal *Grundrentenzeiten*. De toeslag is dan

²⁴ Immers: 0,025 per maand * 12 maanden = 0,3 per jaar.

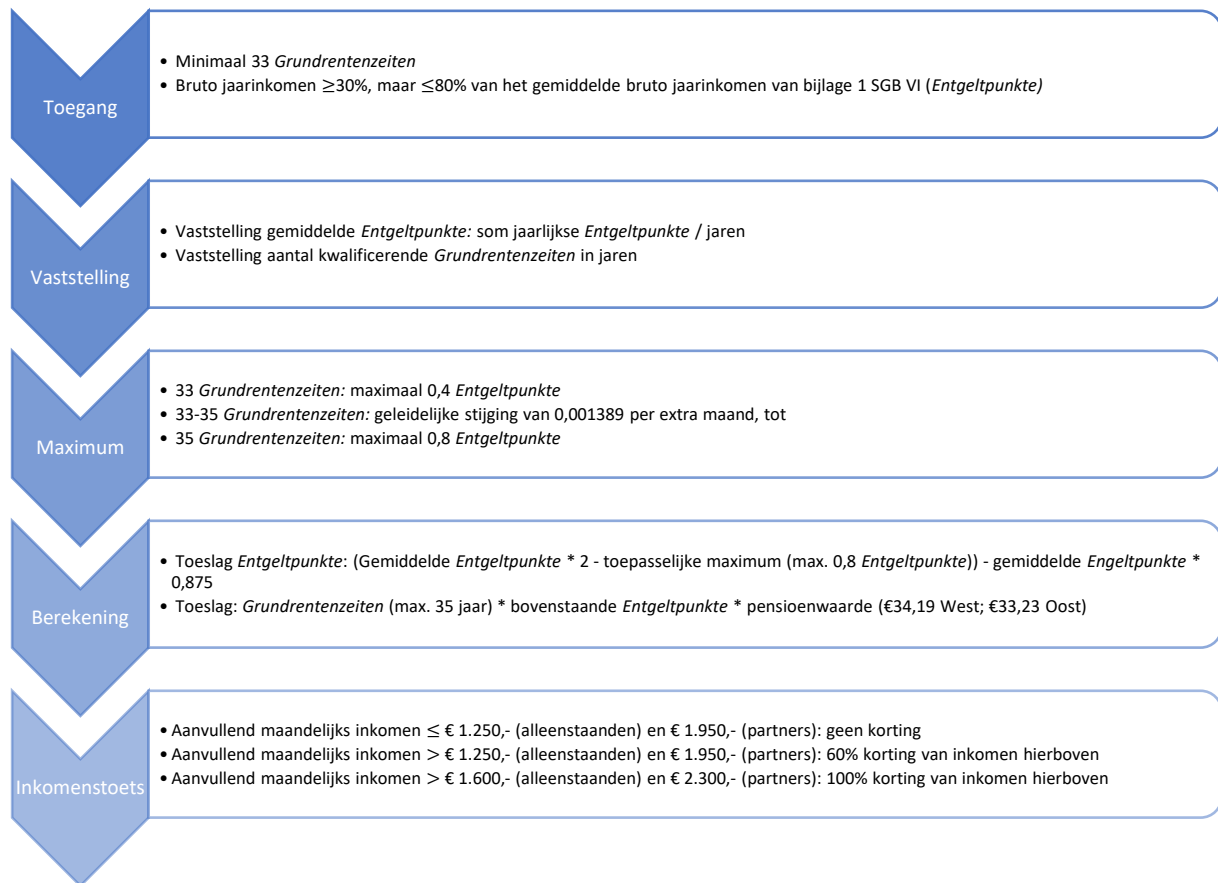
²⁵ Voor de achtergrond van de *mini-job* – een (deeltijd)bijbaan in Duitsland waarmee op maandbasis maximaal € 450 wordt verdiend – alsook de recente rechtspraak inzake de sociale zekerheidspositie bij het aanvaarden van een *mini-job* als grensarbeider, zie: M.G.A.M. Weerepas, 'Mini-jobs: kleine dienstbetrekkingen, grote impact', *NTFR* 2020/4.

²⁶ DRV, *Wie hoch muss das versicherte Einkommen mindestens gewesen sein, damit eine Grundrente in Betracht kommt?*, te raadplegen via <https://www.deutsche-rentenversicherung.de/SharedDocs/FAQ/grundrente/grundrente_faq_liste.html-a3d645be-41fa-428b-a386-e721ce3f9256>.

²⁷ Alle jaarlijkse *Entgeltpunkte* bij elkaar opgeteld, gedeeld door het aantal jaar.

het *Entgeltpunkt* zojuist berekend zijn minus de persoonlijke gemiddelde *Entgeltpunkte*. Aangezien het maximum een *Engeltpunkt* van 0,8 per jaar is, zijn ook diegene die 80% of meer van het gemiddelde inkomen hebben verdiend, uitgesloten van de *Grundrente*. Tot slot wordt voor de uiteindelijke toeslag, deze nog gekort met 12,5% of zoals verwoord in lid 4 “*vermenigvuldigd met een factor 0,875*”.

Een en ander laat zich als volgt schematisch weergeven:



Figuur 1: Stroomschema voorwaarden en berekening *Grundrente*

Het is nu duidelijk dat de systematiek achter de *Grundrente* zich moeilijk laat uitleggen. Gelukkig zal de toekenning automatisch gaan. Ook de inkomenstoetsing (zie hierna) wordt automatisch gedaan aan de hand van gegevensuitwisseling tussen de DRV en de Duitse belastingautoriteiten, § 151b en § 151c SGB VI bieden hiertoe de grondslag. De DRV heeft meerdere *case studies* uitgewerkt ter verduidelijking.²⁸

²⁸ Deze voorbeelden zijn te raadplegen via: <https://www.deutsche-rentenversicherung.de/DRV/DE/Rente/Grundrente/grundrente_fallbeispiele.html>.

4. De *Grundrente* mogelijk als bijdrage aan de sociaal-economische ontwikkeling van een grensregio?

4.1. De *Grundrente* – een instrument ter bestrijding van *Altersarmut*?

De *Grundrente* dient als erkenning van de geleverde prestaties gedurende de arbeidscarrière. De *Grundrente* is echter zeer doelgericht, alleen de behoevende gepensioneerde kan aanspraak maken op de *Grundrente*. Eventuele aanvullende inkomsten van de gepensioneerde en van de eventuele echtgenoot/echtgenote worden daarom verrekend, zoals bepaald in § 97a, lid 1 SGB VI. Lid 2 van voornoemde bepaling bepaalt dat belastbaar inkomen, het belastingvrije deel van pensioenen en inkomsten uit beleggingen worden meegenomen. Ook eventueel buitenlands inkomen telt mee en de gegevens dienaangaande dienen in het geval van niet-Duits inwonerschap worden doorgegeven aan de DRV, aldus lid 3. Bezittingen worden expliciet niet meegerekend. Tot een maandelijks inkomen van € 1.250,- voor alleenstaanden en € 1.950,- voor gehuwden of geregistreerde partners, biedt lid 4 een vrijstelling. Boven deze bedragen wordt de toeslag van de *Grundrente* gekort met 60 procent van het inkomen boven dit drempelbedrag. Zodra het inkomen zelfs boven € 1.600,- voor een alleenstaande en € 2.300,- voor gehuwden of geregistreerde partners komt, wordt het inkomen hierboven volledig gekort op de toeslag van de *Grundrente*.

Hierbij is op te merken dat de *Grundrente* in tegenstelling tot de eerdergenoemde *Grundsicherung* een minder uitgebreide middelentoets kent. Dit laat zich verklaren door het gegeven dat langverzekerden beter af moeten zijn dan mensen die niet hebben gewerkt, aldus de toelichting op de *Grundrentengesetz*.²⁹ Oorspronkelijk was het idee dat de *Grundrente* gericht zou moeten zijn op de bestrijding van *Altersarmut*. Uiteindelijk is de *Grundrente* verworpen tot een toeslag ter beloning voor langverzekerden. Uit de toelichting op het wetsvoorstel dat de inwerkingtreding van de *Grundrente* regelt, komt deze verschuiving qua doelstelling ook naar voren.³⁰ De *Grundsicherung* daarentegen richt zich wel op de eerstgenoemde doelstelling.

De *Grundrente* en de *Grundsicherung* kunnen samengaan. De mogelijke uitkering onder de *Grundsicherung* heeft geen gevolgen voor de hoogte van de *Grundrente*. Andersom kan de *Grundrente* wel gevolgen hebben voor de hoogte van de *Grundsicherung*. Hiervoor introduceert het *Grundrentengesetz* § 82a SGB XII.

²⁹ Zie onder meer: Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Grundrente für langjährige Versicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung mit unterdurchschnittlichem Einkommen und für weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Alterseinkommen (Grundrentengesetz), BT-Drs. 19/18473 (Gesetzentwurf), p. 4.

³⁰ Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Grundrente für langjährige Versicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung mit unterdurchschnittlichem Einkommen und für weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Alterseinkommen (Grundrentengesetz), BT-Drs. 19/18473 (Gesetzentwurf), p. 54.

4.2. De Grundrente als pensioenvoorziening?

De Wereldbank heeft in 1994 het driepijlermodel geïntroduceerd, waarbij omslag- en kapitaalfinanciering en publieke en private voorzieningen gezamenlijk in een adequaat pensioen moeten voorzien.³¹ De pijlers kennen een verschillende functie of doel, dit wordt ook wel in *tiers* uitgedrukt.³² Onderstaand een beschrijving:

- *tier 1*: het voorkomen van armoede, de pensioenbetaling is op niveau van het bestaansminimum. Dit komt veelal overeen met de eerste pijler;
- *tier 2*: het in stand houden van de levensstandaarden, de aanvullende pensioenbetaling is op niveau van het gemiddelde verdiende inkomen;
- *tier 3*: het voorzien in de persoonlijke omstandigheden, de pensioenbetaling is afgestemd naar de persoonlijke voorkeur en omstandigheden.

In de voorafgaande subparagrafen zijn de opzet, voorwaarden en uitwerking van de *Grundrente* besproken. In het *Grundrentengesetz* wordt expliciet opgemerkt dat de *Grundrente* niet toegespitst is op de persoonlijke situatie en daarmee geen bijstandsvoorziening is.³³ Hiertoe is er immers de *Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung*. De *Grundrente* is bedoeld voor de 'hulpbehoevende' langverzekerde, hetgeen terug te vinden is in de systematiek met *Entgeltpunkte* en de inkomenstoets. Daarmee heeft de *Grundrente* duidelijk het doel van *tier 1*, ofwel het voorzien van een inkomen op niveau van het bestaansminimum. De *Grundrente* maakt verder deel uit van de eerste pijler en wordt omslaggefinancierd uit algemene belastingopbrengsten. Dit type financieringssysteem is effectief voor een adequaat pensioen, maar de houdbaarheid is in twijfel te trekken. In het geval dat effectief de (jongere) belastingbetaler de uitkering van de gepensioneerde betaalt, is dit in een vergrijzende samenleving niet houdbaar. Indien andere belastingbronnen, zoals de omzetbelasting, hiervoor worden aangewend, kan daar anders over worden gedacht.

Bij de *ex post* monitoring is het van belang om onder meer te bezien in hoeverre een *crowding-out effect* optreedt, zowel in relatie tot de andere pensioenpijlers, maar ook in relatie tot het doorwerken na de pensioeningangsdatum. Door de inkomenstoets bij de *Grundrente* zou arbeid of neveninkomsten na pensionering juist ontmoedigd kunnen worden. Voor nu kan wel al een opmerking worden geplaatst bij de effectiviteit van de *Grundrente* als aanvulling teneinde te komen tot een adequaat pensioen. Onder 'adequaat' wordt op Europees niveau door de Raad van Ministers begrepen: "*indien het mensen in staat stelt om een fatsoenlijke levensstandaard te handhaven, hun inkomensverlies op een redelijke manier te vervangen, een waardig leven te leiden en indien het verhindert dat zij in armoede terechtkomen, terwijl het in voorkomend geval ook moet bijdragen tot activering en facilitering van de terugkeer naar het werk. Bij het beoordelen van de adequaatheid dient te worden gekeken naar het socialebeschermingsstelsel van de lidstaat in zijn geheel, d.w.z. naar alle sociale voordelen van de*

³¹ The World Bank, *Averting the Old Age Crisis*, Washington: The World Bank 1994.

³² Zie bijvoorbeeld B. Ebbinghaus (red.), *The Varieties of Pension Governance: Pension Privatization in Europe*, Oxford: Oxford University Press 2011, p. 9-10.

³³ Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Grundrente für langjährige Versicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung mit unterdurchschnittlichem Einkommen und für weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Alterseinkommen (*Grundrentengesetz*), *BT-Drs. 19/18473* (Gesetzentwurf), p. 54.

lidstaat.”³⁴ Wil men ‘adequaats’ kwantificeren, dan wordt dit aan de hand van de vervangingsratio gedaan. Dit is de procentuele verhouding van het inkomen na pensionering vergeleken met het inkomen gedurende de loopbaan. Een vervangingsratio van 70% van het gemiddeld verdiende inkomen wordt wel vaker als adequaat bestempeld.³⁵

De *Grundrente* is geïntroduceerd om de zogenoemde onderbetaalde of onderverzekerde groepen te voorzien van een adequater pensioeninkomen en kan, zoals eerder geconstateerd, onder *tier 1* geschaard worden. Aan de andere kant is eerder al geconstateerd dat in de totstandkoming van de *Grundrente*, niet het bestrijden van ‘*Altersarmut*’ als doelstelling is opgenomen, maar de ‘*stärkere Anerkennung der Lebensleistung*’.³⁶ De *Grundrente* is derhalve verworpen tot een pensioentoeslag. De voorwaarden die gesteld worden zijn strikt en zullen niet een ieder van een adequaat pensioen kunnen voorzien, zoals ook de politieke kritiek aanduidde.³⁷ Ook uit wetenschappelijke hoek bestaat er kritiek. De *Grundrente* pakt in zoverre het probleem van *Altersarmut* niet aan.³⁸

Voor die gepensioneerden, die voldoen aan de voorwaarden van de *Grundrente*, kan de *Grundrente*, gelet op de eerder uitgewerkte voorwaarden, maximaal € 419,- per maand bedragen ($35 \text{ jaar} \times (0,4 \times 0,875) \times € 34,19$). Men moet zich daarbij ervan bewust zijn dat de *Entgeltpunkte* een negatief effect hebben op de *Grundrente*, maar weer een positief effect op de *Rentenversicherung*. Ook het aantal verzekerde jaren, de *Grundrentenzeiten*, bepalen of er een bedrag aan *Grundrente* te ontvangen is en de hoogte ervan. Uit statistieken van de OESO komt naar voren erop dat voor 2018 in Duitsland gemiddeld met alle pensioenvoorzieningen tezamen de vervangingsratio 51,9% was, ofwel gepensioneerden gemiddeld genomen 51,9% van hun te besteden inkomen behouden na pensionering.³⁹ Gelet op bovenstaande vervangingsratio van 70%, dat als adequaat wordt aangemerkt, kan dan ook worden geconcludeerd dat het Duitse pensioenstelsel niet afdoende adequaat is. De *Grundrente* is geïntroduceerd om de zogenoemde onderbetaalde of onderverzekerde groepen te voorzien van een adequater pensioeninkomen. Gezien de contrasterende invloed van *Entgeltpunkte* op de *Grundrente* enerzijds en de *Rentenversicherung* anderzijds, en het maximale te ontvangen bedrag aan *Grundrente* is echter te verwachten dat de bijdrage van de *Grundrente* aan de verbetering van de vervangingsratio voor Duitsland niet significant zal zijn.

³⁴ Aanbeveling van de Raad van 8 november 2019 met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen, 2019/C 387/01, overweging 17.

³⁵ OECD, *OECD Pensions at a Glance 2019*, OECD Publishing: Paris 2019, p. 161.

³⁶ Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Grundrente für langjährige Versicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung mit unterdurchschnittlichem Einkommen und für weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Alterseinkommen (Grundrentengesetz), BT-Drs. 19/18473 (Gesetzentwurf), p. 56.

³⁷ Deutscher Bundestag, *Regierungsentwurf zur Grundrente erstmals beraten*, te raadplegen via <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2020/kw20-de-grundrente-695108>.

³⁸ DIW (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung) Berlin, *Gesetzliche Rente über Grundsicherungsniveau: Zahl der nötigen Beitragsjahre stark gestiegen*, te raadplegen via: https://www.diw.de/de/diw_01.c.792274.de/gesetzliche_rente_ueber_grundsicherungsniveau_zahl_der_noetigen_beitragsjahre_stark_gestiegen.html.

³⁹ OECD, *OECD Pensions at a Glance 2019*, OECD Publishing: Paris 2019, p. 157. De inkomensvergelijking van voor en na pensionering wordt veelal op netto-basis gedaan, ofwel na aftrek van belastingen.

5. De *Grundrente* als instrument van Europese integratie?

5.1. Toepasselijkheid en exporteerbaarheid

Indachtig de aanwijsregels zoals opgenomen in de Europese socialezekerheidsverordening (Verordening nr. 883/2004) is een grensarbeider in beginsel sociaal verzekerd in de werkstaat.⁴⁰ Een in Duitsland werkzame grensarbeider zal zodoende dan ook aldaar sociaal verzekerd zijn en bij het vervullen van de in het SGB VI gestelde voorwaarden aanspraak kunnen maken op de *Grundrente*. Het is niet ondenkbaar dat een grensarbeider ook in zijn woonland (Nederland of België) heeft gewerkt, hetgeen ook de vraag oproept, in hoeverre deze perioden worden meegenomen bij het vaststellen van de *Grundrentenzeiten*. Uit Verordening nr. 883/2004 volgt dat ook deze buitenlandse ‘tijdvakken’ /perioden dienen te worden meegenomen bij de beoordeling of voldaan is aan de minimumperiode van 33 jaar.⁴¹

Een andere vraag die in relatie tot Verordening nr. 883/2004 kan worden opgeworpen, is of de *Grundrente* voor exporteerbaarheid in aanmerking komt. In dit kader is artikel 70 Verordening nr. 883/2004 relevant waarin meer duidelijkheid wordt verschaft over uitkeringen die zowel kenmerken hebben van een sociale zekerheidsuitkering alsook van een bijstandsuitkering.⁴² Aldaar wordt ook wel gesproken van een ‘bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestatie’. Indien voldaan wordt aan de drie voorwaarden zoals opgenomen in artikel 70, tweede lid, Verordening nr. 883/2004 is de uitkering niet exporteerbaar. Een van de voornoemde voorwaarden is dat de uitkering moet zijn opgenomen in bijlage X van Verordening 883/2004. De *Leistungen der Grundsicherung im Alter* zijn in bijlage X opgenomen, hetgeen betekent dat deze ‘sociale vangnet-uitkering’ niet exporteerbaar is. Als onderdeel van een onderzoek naar de Europeesrechtelijke consequenties van mogelijke te nemen maatregelen ter bestrijding van *Altersarmut* heeft het *Fachbereich Europa* van het Duitse parlement ook onderzocht in hoeverre de *Grundrente* niet-exporteerbaar zou zijn.⁴³ In voornoemd onderzoek wordt ten aanzien van de *Grundrente* geconcludeerd dat mede vanwege de ‘*Beitragsunabhängigkeit*’, de *Grundrente* evenals de Duitse ‘Rente-uitkering’ onder de materiële werkingssfeer valt van Verordening nr. 883/2004.⁴⁴ Van niet-exporteerbaarheid kan dan ook geen sprake zijn.

⁴⁰ Artikel 11, derde lid, onder a, Verordening nr. 883/2004 geeft invulling aan het werkstaatsbeginsel.

⁴¹ Zie artikel 6 Verordening nr. 883/2004.

⁴² Zie ook: S. Klosse, *Socialezekerheidsrecht*, Deventer: Kluwer 2012, par. 17.3.2. ‘Materiële werkingssfeer’ (online geraadpleegd via Kluwer Navigator).

⁴³ Fachbereich Europa (Bundestag), *Ausarbeitung; Nationale Maßnahmen zur Bekämpfung der Altersarmut im Lichte des unionsrechtlichen Exportgebots von Leistungen der sozialen Sicherheit*, 2019, <<http://www.bundestag.de/resource/blob/669656/d02032ebbe6d4e08a525f3f9de4c123d/PE-6-047-19-pdf-data.pdf>><https://www.bundestag.de/resource/blob/669656/d02032ebbe6d4e08a525f3f9de4c123d/PE-6-047-19-pdf-data.pdf>>, p. 32.

⁴⁴ Artikel 3 Verordening nr. 883/2004.

5.2. Fiscaliteit: uitkeringsfase

Bij het ontvangen van de *Grundrente* komt ook de toepassing van een belastingverdrag om de hoek kijken. Gezien het feit dat de *Grundrente* als aanvulling op de wettelijke pensioenuitkering kan worden aangemerkt, is het aannemelijk dat deze ook dezelfde behandeling ten deel valt. In die zin dat dezelfde verdragsbepaling van toepassing is. Voor toepassing van het belastingverdrag Duitsland-Nederland betekent dit, dat in beginsel op grond van artikel 17, lid 1 de woonstaat heffingsbevoegd is. Ten aanzien van het belastingverdrag Duitsland-België geldt dat op grond van artikel 19, lid 3 de bronstaat heffingsbevoegd is.

Zoals in voorgaande subparagraaf al aangehaald is er bij de totstandkoming van het wetsvoorstel ook tot op zekere hoogte oog geweest voor internationale aspecten van de *Grundrente*, hetgeen positief te noemen is. In dit kader kan worden gerefereerd aan een voorbereidende studie of de *Grundrente* exporteerbaar is. Internationale fiscale aspecten zijn echter als zodanig niet meegenomen. Ook is niet specifiek aandacht besteed aan de '*Grenzgänger*', wel is in relatie tot het buitenland aangegeven of ook buitenlandse inkomsten moeten worden meegenomen bij het vaststellen van de *Grundrente*. Dit dient bevestigend beantwoord te worden, aldus § 97a, lid 3, SGB VI. Voor buitenlandse inwoners merkt de Duitse wetgever op dat deze eenmalig administratieve handelingen moeten verrichten, namelijk het informeren van de DRV of en in hoeverre buitenlandse inkomsten worden ontvangen.⁴⁵ Uit een informatieve website van de DRV over de *Grundrente* lijkt te kunnen worden afgeleid dat de DRV hiertoe als eerste actie zal ondernemen.⁴⁶ De administratieve lasten zullen daarmee beperkt zijn. Naar verwachting bestaan derhalve geen Europeesrechtelijke of fiscale bezwaren en kan dan ook worden opgemerkt dat de voorwaarden en uitwerking van de *Grundrente* in lijn met Europese integratie gelijk zijn voor een ieder, ook over de grens.

5.3. Aanspraak op *Grundrente* door (voormalige) grensarbeiders?

Een vraag die in het kader van deze rapportage nog moet worden gesteld, ziet op de omvang van de niet in Duitsland wonende (voormalige) grensarbeiders die effectief gebruik kunnen maken van de *Grundrente*. In de toelichting op het *Grundrentengesetz* wordt verondersteld dat buitenlandse inwoners ongeveer net zo vaak een *Grundrente* zullen ontvangen als Duitse inwoners en dit op 11% wordt geschat.⁴⁷ Aangegeven wordt dat op dit moment in totaal ongeveer 1,6 miljoen pensioengerechtigden hun woonplaats of gewone verblijfplaats in het buitenland hebben en daarmee ongeveer 176.000 buitenlandse pensioengerechtigden een *Grundrente* zouden kunnen ontvangen.

⁴⁵ Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Grundrente für langjährige Versicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung mit unterdurchschnittlichem Einkommen und für weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Alterseinkommen (Grundrentengesetz), BT-Drs. 19/18473 (Gesetzentwurf), p. 56.

⁴⁶ Voor de informatiepagina van de DRV, zie <http://www.deutsche-rentenversicherung.de/SharedDocs/FAQ/grundrente/grundrente_faq_liste.html#d6607877-2849-469d-9f00-54f97a14706f> en meer concreet de aldaar opgenomen vraag "Was geschieht mit ausländischem Einkommen? Wird auch das angerechnet?".

⁴⁷ Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Grundrente für langjährige Versicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung mit unterdurchschnittlichem Einkommen und für weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Alterseinkommen (Grundrentengesetz), BT-Drs. 19/18473 (Gesetzentwurf), p. 29.

Een verdere toespitsing naar landen wordt helaas niet gemaakt en daarmee ook niet naar het grensgebied. Wel zijn enkele indicaties mogelijk op basis van andere bronnen. Een eerste is de *Rentenatlas* van de DRV over 2019.⁴⁸ In dit jaarbericht wordt gerapporteerd over de gedane uitbetalingen in het jaar 2018, zo ook de grensoverschrijdende. Enkele landen worden hierbij uitgelicht, waaronder Nederland. Bijna 70.000 inwoners van Nederland ontvangen een Duitse Rente.⁴⁹ Indien ook hier de 11%-assumptie uit het *Grundrentengesetz* wordt gehanteerd, zouden zo'n 7.700 in Nederland wonende gepensioneerden een *Grundrente* gaan ontvangen.

Helaas is België niet opgenomen in de *Rentenatlas* van de DRV, waardoor geen uitspraken kunnen worden gedaan over de aldaar wonende gepensioneerden. Het feit dat deze niet staan opgenomen in de *Rentenatlas* zou erop kunnen wijzen dat daar slechts weinig Rente-ontvangers woonachtig zijn. Dit zou in de toekomst nog nader moeten worden uitgezocht.

Een andere bron wordt gevormd door de grensdata van het CBS.⁵⁰ Uit de grensdata van het CBS komt naar voren dat in 2017, in Noordrijn-Westfalen 8.270 Nederlandse inwoners en 5.280 Belgische inwoners werkzaam waren als werknemer.⁵¹ In Nedersaksen zijn 1.290 Nederlandse inwoners en 50 Belgische inwoners werkzaam als werknemer. Helaas bestaan geen statistieken op het niveau van de gepensioneerden en ten aanzien van de andere *Bundesländer*, ook details als het aantal relevante arbeidsjaren in Duitsland zijn onbekend. Verder bieden deze statistieken ook geen perspectief voor de potentiële grensarbeiders.

Indien we de grove assumpties aanhouden dat bovengeschetste grenswerknemers ook in Duitsland blijven werken, om aan de *Grundrentenzeiten* van de *Grundrente* te voldoen, en we daarbij de 11%-assumptie toepassen, komen we op een theoretisch maximum uit van 1.052 Nederlandse inwoners⁵² en 586 Belgische inwoners⁵³ die toekomstig de *Grundrente* zou kunnen ontvangen.

Figuur 2 (hierna opgenomen) verbeeldt de inschatting over het aantal huidige en potentiële buitenlandse *Grundrente*-gerechtigden. We erkennen dat bovenstaande cijfers ten aanzien van de huidige gepensioneerden en toekomstige gepensioneerden, wonend in Nederland en België met een *Grundrente* uit Duitsland erg speculatief zijn. Een monitoring *ex post* zal moeten uitwijzen hoeveel en in hoeverre grensarbeiders een *Grundrente* zullen ontvangen, hopelijk biedt de *Rentenatlas* vanaf 2021 meer duidelijkheid dienaangaande.

⁴⁸ Deutsche Rentenversicherung, *Rentenatlas 2019; Die Deutsche Rentenversicherung in Zahlen, Fakten und Trends*, <http://www.deutsche-rentenversicherung.de/SharedDocs/Downloads/DE/Statistiken-und-Berichte/Rentenatlas/2019/rentenatlas_2019_download.pdf?__blob=publicationFile&v=6>, p. 14.

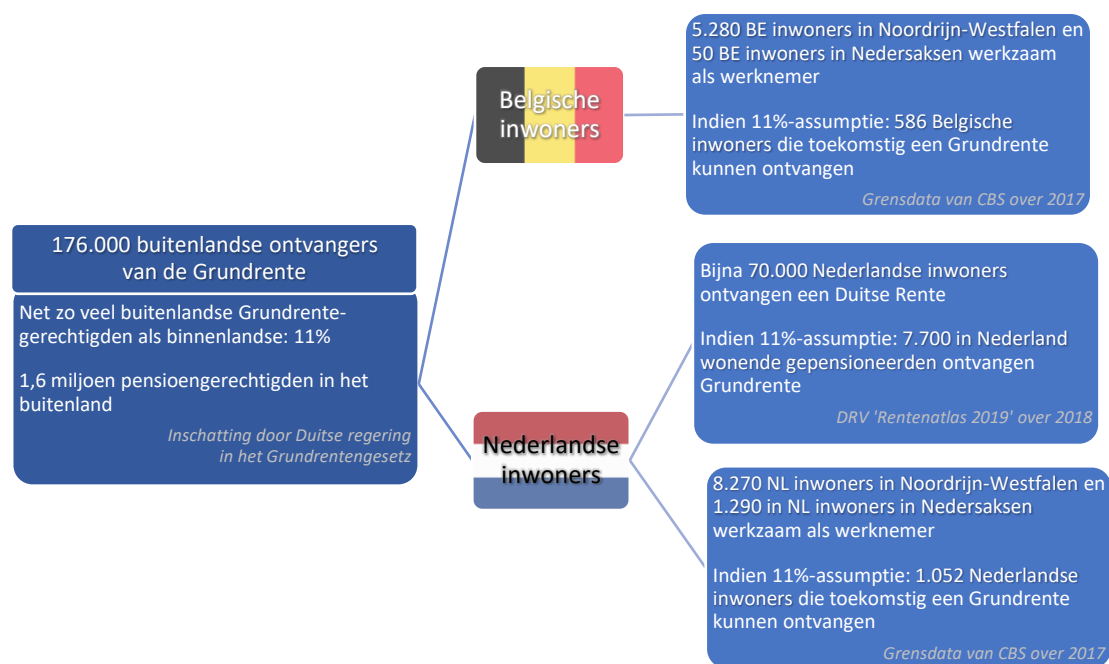
⁴⁹ Idem, waarvan 10.357 personen in Duitsland sociaal verzekerd zijn en 59.317 personen in Nederland sociaal verzekerd zijn.

⁵⁰ Databank 'Grensdata' van het CBS, te raadplegen via: <<https://opendata.grensdata.eu/>>.

⁵¹ Te raadplegen via de databank 'Grensdata' van het CBS: <<https://opendata.grensdata.eu/#/InterReg/nl/dataset/22027NED/table?ts=1594905725337>>.

⁵² $(8.270 + 1.290) * 0,11$

⁵³ $(5.280 + 50) * 0,11$



Figuur 2: Inschatting huidige en potentiële *Grundrente*-gerechtigden in Nederland en België

6. De Grundrente als bijdrage aan Euregionale cohesie?

In deze rapportage is al geconcludeerd dat de *Grundrente* een positieve invloed kan hebben op de pensioenpositie van een persoon die langdurig in Duitsland verzekerd is geweest, deze conclusie geldt tevens voor grensarbeiders. Dit effect geldt echter niet voor de grensarbeider die voor een kortere periode of slechts zeer gedeeltelijk in Duitsland werkt. Ook worden *mini-jobs* uitgesloten van de *Grundrente*, waardoor juist deze groep van grensarbeiders met een *mini-job* in Duitsland tegen het probleem van een inadequaat pensioen oplopen.⁵⁴ Zoals ook uit de eerder aangehaalde wetenschappelijke en politieke kritiek⁵⁵ naar voren is gekomen, vallen ook nog veel andere personen 'buiten de boot' door strikte voorwaarden van de *Grundrente*. Dit zal ook in grensoverschrijdend perspectief te verwachten zijn.

Voor die grensarbeiders die de *Grundrente* ontvangen, waarvoor enkele inschattingen zijn gemaakt, is de toename in het maandelijkse inkomen als positief op te merken voor de socio-economische ontwikkeling in het grensgebied. Het maandelijkse bedrag kan immers oplopen tot net iets meer dan € 400,-. Gezien de strenge voorwaarden, de bestaande kritiek daarop en de geconstateerde

⁵⁴ Ten aanzien van de sociale zekerheidspositie van *mini-jobbers*, zie: M.G.A.M. Weerepas, 'Mini-jobs: kleine dienstbetrekkingen, grote impact', *NTFR* 2020/4.

⁵⁵ Deutscher Bundestag, *Regierungsentwurf zur Grundrente erstmals beraten*, te raadplegen via <<https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2020/kw20-de-grundrente-695108>>; DIW (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung) Berlin, *Gesetzliche Rente über Grundsicherungsniveau: Zahl der nötigen Beitragsjahre stark gestiegen*, te raadplegen via: <https://www.diw.de/de/diw_01.c.792274.de/gesetzliche_rente_ueber_grundsicherungsniveau_zahl_der_noetigen_beitragsjahre_stark_gestiegen.html>.

accentverschuiving in doelstelling, is te verwachten dat de *Grundrente* niet van significante betekenis zal zijn voor de socio-economische ontwikkeling van het grensgebied. Hierbij doelen we op de koopkracht in het grensgebied.

In termen van Euregionale cohesie is dan ook te verwachten dat de afstemming van de wettelijke pensioenstelsels en de aantrekkelijkheid van grensarbeid ongewijzigd blijven. Ten aanzien van het eerste is op te merken dat in ieder geval coördinatie plaatsvindt van verschillende stelsels door Verordening 883/2004. Of ook economische gelijkheid bestaat, is weer te geven door na te gaan welke invloed grensarbeid kan hebben op de hoogte van het wettelijk pensioen. Hiervoor nemen we het voorbeeld van twee Nederlandse inwoners, waarvan een in Nederland en een in Duitsland werkt. Vanwege de eenvoud hanteren we voor beiden een gemiddeld jaarsalaris van € 24.000,- en een 40-jarige loopbaan. Onderstaande tabel geeft het schematisch weer.

Tabel 2: Vergelijking wettelijk pensioen en grensarbeid

| | Werken in Nederland | Werken in Duitsland |
|-----------------------------|--|---|
| <i>Sociaal verzekerd</i> | Nederland | Duitsland |
| <i>Opbouw</i> | Op basis van jaren van inwonerschap | Op basis van verzekeringsjaren en <i>Entgeltpunkte</i> |
| <i>Berekening uitkering</i> | 50 jaren van inwonerschap, korting van 2% voor elk niet-kwalificerend jaar | $\text{Entgeltpunkte} * \text{Rentenartfaktor} * \text{aktuellen Rentenwert}$ |
| <i>Bruto bedrag</i> | € 1.270,67 per maand alleenstaand € 870,03 per maand samenwonend | $\frac{€24.000}{€40.551} * 40 * 1 * €34,19 = €1.011,76$ per maand |
| <i>Grundrente</i> | - | $0,59 * 2 - 0,8 = 0,38$ $0,38 * 0,875 * 35 * €34,19 = €397,89$ per maand |
| <i>Wettelijk pensioen</i> | € 1.270,67 per maand alleenstaand € 870,03 per maand samenwonend | €1.409,65 per maand |

Zoals uit dit simplistische voorbeeld (tabel 2) blijkt, heeft de *Grundrente* een positieve invloed op de pensioenpositie van de grensarbeider die gedurende zeer lange tijd in Duitsland heeft gewerkt en is een gelijkwaardigere situatie ontstaan tussen werken in Nederland en werken in Duitsland. Dit effect doet zich echter, vanwege de specifieke voorwaarden waaraan voldaan moet zijn om in aanmerking te komen voor de *Grundrente*, niet voor bij de grensarbeider die bijvoorbeeld als *mini-jobber* heeft gewerkt of voor een kortere periode in Duitsland was verzekerd.

Om enigszins een eerste, voorzichtige inschatting te kunnen krijgen van de invloed van de *Grundrente* op grensarbeiders zijn tevens een aantal stakeholders gevraagd naar hun eerste inschatting van de *Grundrente* en ervaring met pensioen en grensarbeid.⁵⁶ Uit deze bevraging kan voorzichtig worden

⁵⁶ Een aantal medewerkers van het GrensInfoPunt, EURES (EUropean Employment Services), Agentur für Arbeit, SGA (Service Grensoverschrijdende Arbeid) en medewerkers van vakbonden die zich bezighouden met bijstand en advisering over grensarbeid zijn via e-mail in juli 2020 om hun eerste commentaar gevraagd op de *Grundrente*. De volgende vragen zijn daartoe aan hun voorgelegd:

1. Heeft u de afgelopen periode al vragen ontvangen van grensarbeiders m.b.t. de *Grundrente*?
2. In hoeverre is pensioen een item bij de keuze om in Duitsland te gaan werken?

opgemaakt dat de verwachting bestaat dat de *Grundrente* geen invloed zal hebben op de keuze om wel of niet in Duitsland te gaan werken. Dit mede omdat pensioen veelal überhaupt niet in wordt meegenomen in de overweging om over de grens te gaan werken.⁵⁷ Daarbij is te verwijzen naar het grensoverschrijdend aannemen van *mini-jobs* in Duitsland en de sociaal zekerheidsrechtelijke consequenties ervan. De introductie van de *Grundrente* zal gegeven deze ervaring derhalve voor een eerste inschatting geen invloed hebben op de Euregionale cohesie en de daarvoor benoemde indicatoren. De tijd zal het echter daadwerkelijk moeten uitwijzen.

7. Conclusie en aanbevelingen

In dit dossier is ingegaan op de Duitse *Grundrente* die per 1 januari 2021 zal ingaan. Het doel van de *Grundrente* is gaandeweg, in het wetgevingsproces, genuanceerd. In eerste instantie zou met de *Grundrente* worden voorzien in de bestrijding van *Altersarmut*. Inmiddels moet de *Grundrente*, als aanvulling op de Duitse wettelijke pensioenuitkering, bovenal voorzien in een ‘*stärkere Anerkennung der Lebensleistung*’, hetgeen ook tot uitdrukking komt in de wettelijke voorwaarden die worden gesteld teneinde in aanmerking te komen voor de *Grundrente*. Een lange verzekerde periode vormt de belangrijkste voorwaarde. Uit het dossier is gebleken dat geen sprake is van andere belemmeringen voor een grensarbeider in vergelijking met een Duitse inwoner. Dezelfde voorwaarden en uitwerking gelden. Ook heeft een Europeesrechtelijke toetsing plaatsgevonden. Een mogelijke onzekerheid is nog gelegen in de wijze waarop de voormalig grensarbeider het buitenlands inkomen bij de DRV dient te melden en welke administratieve handelingen hierbij noodzakelijk zijn. Uit de communicatie van de DRV kan worden geconcludeerd dat de DRV hierbij proactief zal handelen.

Verder is gekeken naar de (voormalige) grensarbeiders, die recht hebben op de *Grundrente*. Een eerste inschatting is gemaakt van potentiële ontvangers die in het buitenland woonachtig zijn. Een nadere specificatie is echter wel wenselijk, waarbij te denken is aan een aanvulling op de *Rentenatlas* die de komende jaren door de DRV wordt gepubliceerd.

Tot slot, ten aanzien van een tweetal andere thema's is gekeken naar de beschikbare statistieken en de te verwachten effecten door middel van bestaande verwachtingen op zowel nationaal als grensoverschrijdend niveau.⁵⁸ Op basis van de strenge voorwaarden, met name de *Grundrentenzeiten*, geldt de verwachting dat nog veel gepensioneerden buiten de boot vallen en daarmee dat de *Grundrente* geen significante bijdrage aan de socio-economische ontwikkeling en Euregionale cohesie zal hebben. In dit stadium is het echter te vroeg om dienaangaande concrete uitspraken te doen. De benodigde, gedetailleerde statistieken zijn immers nog niet voorhanden bij dit onderzoek.

-
3. In hoeverre denkt u dat de *Grundrente* een rol kan spelen om in Duitsland te gaan werken? (gelet op de voorwaarden)
 4. Wat is uw ervaring met initiatieven die in het verleden zijn opgezet (zoals *mini-job*) die in eerste instantie zijn bedoeld voor Duitsland, echter waar ook in de grensregio gebruik van wordt gemaakt?
 5. Heeft u nog collega's uit jullie netwerk die ons verder op weg kunnen helpen en/of contacten bij de DRV?

⁵⁷ Alleen bij de oudere beroepsbevolking wordt de pensioenvoorziening bij adviesgesprekken betrokken.

⁵⁸ Hiervoor refereren we naar de politieke en wetenschappelijke verwachtingen en de opmerkingen van de stakeholders ten aanzien van het belang van pensioen bij grensoverschrijdend werken.

Vervolgonderzoek is daarom ook noodzakelijk. Niet alleen kwantitatief, maar ook zeker kwalitatief naar onder meer ook de vraag in hoeverre pensioen daadwerkelijk een *item* is bij de keuze om grensoverschrijdend te gaan werken en/of wonen. Vergelijk in dit kader ook de keuze om een *mini-job* in Duitsland te aanvaarden, ondanks de mogelijke sociale zekerheidsrechtelijke consequenties ervan.

Kortom, dit dossier heeft met name een juridische insteek met een bijbehorende eerste (praktische) analyse. Op basis hiervan is te concluderen dat de voorwaarden om in aanmerking te komen voor een *Grundrente* niet anders lijken uit te pakken voor een voormalige grensarbeider in vergelijking met een inwoner van Duitsland. De inschatting is wel dat – mede gezien de lange benodigde verzekerde periode – een relatief kleine groep grensarbeiders daadwerkelijk aanspraak kan maken op de *Grundrente*, voor het betreffende individu kan dit overigens wel resulteren in een verbetering van zijn inkomenspositie. Indirect is hiermee ook iets gezegd – globaal genomen - over de waarschijnlijk beperkte effecten voor de grensregio.